ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN—POLONIA

VOL. XXXIV, 3 SECTIO G 1987

Instytut Administracji i Prawa Publicznego UMCS
Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji

Krzysztof CHORĄŻY

Kompetencje regionów w świetle reform decentralizacyjnych we Francji

Компетенции регионов в свете реформы децентрализации во Франции

Kompetenz der Regionen im Lichte der Dezentralisierungsreform in Frankreich

Kompetencje przyznane regionom przez ustawę z 5 VII 1972 r.[1], tj.: 1) prowadzenie studiów dotyczących rozwoju regionalnego; 2) formułowanie propozycji w celu koordynowania inwestycji podejmowanych i realizowanych przez związki publiczne; 3) udział w finansowaniu przedsięwzięć dokonywanych w bezpośrednim interesie regionu; 4) realizacja inwestycji podejmowanych w bezpośrednim interesie regionalnym, za zgodą i na rachunek wspólnot terytorialnych, zakładów publicznych i państwa — poszerzyła ustawa z 2 III 1982 r.[2], dodając w art. 66 kompetencje wyrażające się w tzw. prawie interwencji (*interventions dans le domaine économique et social).* Nie jest to instytucja zupełnie nowa. Wprawdzie ustawa z 5 VII 1972 r. nie wyposażała regionów w uprawnienia bezpośredniej pomocy, świadczonej wspólnotom terytorialnym oraz innym jednostkom (np. przedsiębiorstwom, zakładom publicznym) w postaci subwencji, pożyczek, gwarancji zadłużenia itp., to jednak w praktyce Trybunał Obrachunkowy *(Cour des comptes)* nie przestrze-

[1] Ustawa nr 72—619 z 5 VII 1972 r. o utworzeniu i organizacji regionów. Na temat postanowień ustawy zob.: K. Chorąży: *Region w systemie administracji Francji,* Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G 1983, vol. XXX.

[2] Ustawa nr 82—213 z 2 III 1982 r. o prawach i wolnościach gmin, departamentów i regionów. O sytuacji prawnej regionów w świetle nowych rozwiązań określonych przede wszystkim przepisami powołanej ustawy zob.: K. Chorąży: *Reforma zarządzania lokalnego we Francji a sytuacja prawna regionów,* Ann. Univ. Mariae Curie-Skłodowska, sectio G 1985, vol. XXXII.

gał rygorystycznie braku tego upoważnienia.[3] Ustawy: z r. 1982, a przedtem ustawa formułująca plan tymczasowy *(plan interimaire)* na lata 1982—1983 [4], usankcjonowały praktykę interwencji. Obowiązujące przepisy przewidują dwojakiego rodzaju okoliczności wykorzystania tej kompetencji. Prawo interwencji może być użyte, gdy przedmiotem jest „popieranie rozwoju gospodarczego" *(favoriser le développement économique).* Wówczas region może uzgodnić z jednostkami, których rozwój gospodarczy chce szczególnie wspierać, formy pomocy pośredniej lub bezpośredniej, przewidziane w ustawie określającej plan narodowy. Innymi słowy, w tym przypadku formy pomocy określa ustawa o planie narodowym, a dochodzi ona do skutku poprzez uzgodnienia *(accord)* między regionem a wspieranymi jednostkami. Drugą przesłankę interwencji stanowi „ochrona interesów gospodarczych i społecznych ludności" *(protection des intérêts économiques et sociaux de la population).* Na jej podstawie region może uzgodnić pomoc pośrednią lub bezpośrednią z przedsiębiorstwem takiej pomocy wymagającym na podstawie ugody *(convention),* zawartej między nimi, lub zawrzeć ugodę z inną wspólnotą terytorialną (regionem, departamentem, gminą), przeznaczając środki finansowe jako pomoc na jej rzecz, a w szczególności przy opracowaniu planu finansowego lub w celu pomocy dla utrzymania służb potrzebnych do zaspokajania potrzeb ludności rolniczej oraz pożądanego wzmocnienia inicjatywy sektora prywatnego. Uprawnienia, a zarazem i obowiązki, składające się na prawo interwencji przyznane regionom (gminom i departamentom), można odczytywać jako jedną z form zdecentralizowanego interwencjonizmu państwa, starającego się rozwiązać takie niekorzystne zjawiska w gospodarce, jak spadek tempa wzrostu gospodarczego oraz łączące się z nim bezrobocie. Ograniczenie interwencji w dziedzinie gospodarczej i społecznej wypływa z podkreślonej w ustawie wolności handlu i przemysłu, równości obywateli wobec prawa i postanowień ustawy o planie narodowym. [5]

Nieprzypadkowo ustawa z 2 III 1982 r. często odsyła do postanowień ustawy o planie narodowym, bowiem w latach osiemdziesiątych nastąpiło wyraźne wzmocnienie roli planu narodowego oraz udziału i kompetencji regionów w tej dziedzinie. Reforma decentralizacyjna, której podstawę stanowią ustawy z lat 1982—1983, pozostaje w relacji

---

[3] J. Rosselot podaje, iż Trybunał Obrachunkowy w skierowanym w r. 1979 raporcie do prezydenta zalecił odstąpienie od praktyki będącej następstwem uregulowań wprowadzonych przez ustawę z r. 1972. *La réforme de décentralisation,* „La Revue Administrative" 1982, nr 208, s. 375.

[4] Wprowadzony na mocy ustawy nr 82—8 z 6 I 1982 r. *approuvant le Plan intérimaire 1982—1983* — Journal Officiel [dalej cyt.: JO] 8 I 1982.

[5] Art. 5 ustawy z 2 III 1982 r.

do zmian w systemie planowania gospodarczego, podjętych przez rząd lewicowy.[6] Związek ów jest ewidentny i przejawia się we wzmocnieniu pozycji regionów w opracowywaniu oraz wykonywaniu planu narodowego.

Planowanie ma we Francji długą tradycję, bowiem zostało wprowadzone w r. 1947. Przypisuje mu się kluczową rolę w rozwoju gospodarczym państwa. Wyliczając system planowania, obok takich czynników rozwoju, jak nacjonalizacja czy publiczne finansowanie inwestycji, stwierdza się: „Zapewnił on w dostatecznym stopniu zgodność decyzji dotyczących przyszłości, zmniejszył niepewność sytuacji zewnętrznej, w której znajduje się działalność każdego przedsiębiorstwa i wzbudził zaufanie co do szans ekspansji."[7] System planowania, którego aktualnie nie sposób przecenić pod względem znaczenia we współczesnej Francji, jest rezultatem długiej, poszukującej ewolucji.

Początki kształtowania tego systemu przypadają na utworzenie Generalnego Komisariatu Planu, wokół którego skupili się wybitni eksperci w dziedzinie ekonomii. Pierwsze działania zmierzały do określenia zakresu, funkcji oraz metod planowania i miały charakter czysto empiryczny, a intensywność prowadzonych prac, a następnie wdrożenie planowania do praktyki wypływały ze specyfiki gospodarki francuskiej, bardzo zróżnicowanej w rozwoju poszczególnych gałęzi produkcji oraz nierównomiernego tempa rozwoju regionów.[8] Idea planowania i ostatnia reforma systemu planowania nieodparcie przywodzą twierdzenie, w myśl którego „planowanie jest dzieckiem kryzysu", Rozwijając tę myśl J. Łętowski trafnie zauważa panujące przekonanie: „Konieczność planowania została spowodowana przez okoliczności z zewnątrz, nie jest zaś rezultatem świadomego wyboru [...] i, że w oczach wielu planowanie należy do instrumentów przymusu, którymi posługują się rządy, aby sprostać i zapobiec stanom kryzysowym." Dokonując analizy pojęć

---

[6] Nowy system planowania wprowadzony przez ustawę nr 82—653 z 29 VII 1982 r. — *loi nr 82—653 du 29 juillet 1982 portant réforme de planification* — JO 30 VII 1982.

[7] J. J. Carré, P. Dubois, E. Malinvaud: *Rozwój gospodarki francuskiej*, tłumaczył J. Skuratowicz, Warszawa 1978, s. 326. Rozwój systemu planowania we Francji omawiają m. in.: S. Grabowski: *Problemy planowania gospodarczego we Francji*, Warszawa 1964; B. Winiarski: *Polityka regionalna*, Warszawa 1976, ss. 69—89; J. Fourastié, J. P. Courthéoux: *La planification économique en France*, Paris 1969. Zagadnieniom planowania przestrzennego poświęca część swego studium W. Brzeziński: *Plan zagospodarowania przestrzennego* [w:] *Problemy prawne planowania gospodarczego*, Warszawa 1964, ss. 268—283.

[8] J. Łętowski: *Administracja, Prawo, Orzecznictwo sądowe*, Ossolineum, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk—Łódź 1985, s. 147.

„planowanie" i „plan", J. Łętowski przyznaje Francuzom wiodącą rolę w wypracowaniu niezbędnych pojęć prawnych, takich jak *planification indicative, planification contractuelle, planification par influencement, planification par commandement et interdictions.* [9]

W teorii prawa francuskiego planowanie określa się mianem indykatywnego *(planification indicative)*, przeciwstawiając je planowaniu przyjętemu w gospodarce socjalistycznej, a określanemu jako imperatywne. „Plany indykatywne nie zawierają nakazów, określają one cele i pożądane opcje, opierają się na zaleceniach, a nie dyrektywach" — pisze A. de Laubadère. [10] Ogólna charakterystyka planów indykatywnych nie wyjaśnia ich prawnego charakteru. Czym jest norma planowa? Jaki charakter prawny ma plan? Pytania te są często formułowane we francuskiej teorii prawa administracyjnego, a odpowiedzi, podobnie jak w teorii rodzimej, wcale nie są jednoznaczne. Znaczna część teoretyków odmawia planom walorów normatywnych i stwierdza: „Plany są aktami technicznymi i politycznymi, a nie prawnymi. Co prawda tworzą obowiązki, ale obowiązki moralne. Tym samym nie należą do porządku prawnego." [11] Wraz z upływem lat postanowienia planów stają się coraz bardziej konkretne i w ślad za tym zaczynają zmieniać się zapatrywania na ich indykatywność. Analizując treść V Planu dostrzeżono obok elementów indykatywnych cechy normatywne. Ambiwalentność planu polegać ma na tym, że w zakresie przewidywań jest on indykatywny, ale co do nakreślonych w nim celów — normatywny. W konsekwencji rozpowszechnia się pogląd o planie-akcie *sui generis*, nie mieszczącym się w dotychczasowych, klasycznych kategoriach prawnych.

Niektóre ustalenia teorii prawa znajdują potwierdzenie w rozważaniach przedstawicieli nauk ekonomicznych, bo czyż nie jest nim wypowiedź Komisarza Generalnego Planu P. Masségo: „Planowanie francuskie jest mniej niż imperatywne, lecz więcej niż indykatywne." I propozycja określenia go mianem „planowania aktywnego" *(planification active)*. [12] Zastanawiając się nad istotą planów francuskich, S. Grabowski wywodzi: „Nie od rzeczy będzie chyba stwierdzić, że plan francuski nie jest tak wyłącznie *indicatif*, jak o tym zapewniają czynniki oficjalne i nie ogranicza się jedynie do wskazywania kierunku rozwoju, lecz w pewnej mierze jest w stanie realizować swe zamierzenia częściowo bezpośrednio poprzez administrację państwa, przy czym *dirigisme* fran-

---

[9] *Ibid.*, s. 168.

[10] A. de Laubadère: *Droit public économique*, Paris 1974, s. 323.

[11] Por. *ibid.*, ss. 333—334 i przytaczane poglądy J. L. Quermonne'a, J. de Soto oraz J. Chevalliera.

[12] Zob. S. Grabowski: *Problemy planowania gospodarczego we Francji*, Warszawa 1964, s. 51.

cuski polega nie na obowiązującej mocy wskaźników planowych, lecz na umiejętności pewnego ograniczenia praw płynących z faktu prywatnej własności środków produkcji w sposób zgodny z tym, co rząd uważa za nadrzędne cele rozwoju gospodarki jako całości." [13]

Od połowy lat pięćdziesiątych szczebel regionalny zyskał znaczącą pozycję w systemie planowania francuskiego. Nastąpiło to z chwilą powołania „regionów programowania" *(régions de programme)*, przekształconych następnie w r. 1960 w okręgi działalności regionalnej *(circonscriptions d'action régionale)*. W pierwszym okresie planowanie regionalne określano „programami działalności regionalnej" *(programmes d'action régionale)*, co miało odróżniać tę działalność, polegającą na programowaniu, od planowania. Po przekształceniu regionów programowania w okręgi działalności regionalnej programowanie przeistoczyło się w planowanie regionalne *(plans régionaux de développement économique et social et d'aménagement du territoire)* [14] i łączyło się z utworzeniem organów opiniodawczych, uczestniczących w opracowywaniu planów regionalnych: konferencji międzydepartamentalnych *(conférences interdépartementales)*, prefektów koordynatorów *(préfets coordinateurs)* i ciał o charakterze prywatnym — komitetów rozwoju gospodarczego *(comités d'expansion économique)*.

Reformą przeprowadzoną na mocy dekretu z 14 III 1964 r. dokonano dekoncentracji funkcji planistycznych na szczebel regionalny. W wyniku reformy regiony stały się jednostkami terytorialnymi administracji gospodarczej, ściślej — jednostkami planowania regionalnego zarówno w zakresie opracowania, jak i wykonania planów regionalnych. Dokonano wówczas restrukturalizacji organów regionu, tworząc urząd prefekta regionu (*préfet de la région*) oraz administracyjną konferencję regionalną (*conférence administrative régionale*) i komisję gospodarczego rozwoju regionalnego (*commission de développement économique régional* — CODER). Zmiany dokonane w r. 1964 dały asumpt do dyskusji nad kształtem instytucji regionalnych i prawną pozycją regionów, dyskusji

[13] *Ibid.*, s. 51.

[14] Istotny, aczkolwiek odrębny problem, stanowi powiązanie regionalnych planów gospodarczych i planów zagospodarowania przestrzennego (*plans d'aménagement*). Związki między tymi rodzajami planowania kształtowały się we Francji różnie w poszczególnych okresach po drugiej wojnie światowej. Do r. 1958 istniały w regionach dwa plany — gospodarczy i zagospodarowania przestrzennego. Począwszy od r. 1958 zintegrowano oba rodzaje planów, do czego przyczyniło się powołanie okręgów działalności regionalnej (*circonscriptions d'action régionale*) i stopniowe umacnianie regionów. Jednakże i w latach następnych integracja planowania gospodarczego i przestrzennego napotykała trudności. Bliżej na ten temat zob. m. in. B. Winiarski: *Polityka regionalna*, Warszawa, 1976, ss. 75—78 oraz R. Monier: *Région et économie régionale*, Paris 1965, s. 34 i n.

wykraczającej poza problematykę gospodarczą. Znalazła ona szczególnie ostry wyraz w odrzuconym w referendum projekcie z r. 1969, zakładającym przekształcenie regionów w *collectivités territoriales specialisées*.

Reforma regionalna oparta na ustawie z 5 VII 1972 r. okazała się mniej radykalna od proponowanej przez de Gaulle'a, posuwała jednakże regionalizację naprzód i stworzyła podstawę do decentralizacji regionalnej, zapoczątkowanej w r. 1982. Przyznając regionom jedynie status publicznych zakładów terytorialnych, ustawa z r. 1972 utrzymywała faktycznie dotychczasową pozycję regionów jako jednostek regionalnego planowania gospodarczego. Wyposażając regiony w kompetencje fakultatywne, a więc te, które mogły być przyznawane regionom przez państwo w przyszłości, oraz z innych dziedzin w zakresie administrowania, przyznawane na mocy porozumienia przez wspólnoty lokalne, ustawodawca założył ewolucję kompetencji, a w konsekwencji także sytuacji prawnej regionów.

Planowanie regionalne w szerokim sensie obejmowało dwa elementy: plany regionalne sporządzane w każdym regionie oraz — począwszy od V Planu narodowego (lata 1966—1970) — „część regionalną" (*tranche régionale*) planu narodowego. Okres obowiązywania V Planu narodowego zapoczątkował regionalizację planów narodowych, czyli włączania regionów w system planowania centralnego. Początkowo *tranches régionales du Plan national* zawężały się do nakreślenia programów inwestycji o charakterze publicznym, ujętych w planie centralnym, później objęły również inne dziedziny działalności gospodarczej i socjalnej.[15] W omawianym okresie istotną rolę spełniał Komitet Regionalizacji Planu (*Comité de la régionalisation du Plan*) działający przy Komisariacie Generalnym Planu, a kierowany bezpośrednio przez Komisarza Generalnego Planu. Był to, jak wynika z jego usytuowania, organ centralny koordynujący regionalizację planu narodowego i nadzorujący uczestnictwo organów regionów w pracach planistycznych.

Procedura regionalizacji planu dokonywała się w dwóch fazach. Na podstawie art. 8 ustawy z r. 1972 rada regionalna uczestniczyła w przygotowaniu regionalnej części planu poprzez wypracowanie ogólnych kierunków rozwoju, uwzględniając dyrektywy Komitetu Regionalizacji Planu. Pracami kierował prefekt regionu przy konsultacyjnym udziale komitetu gospodarczo-społecznego. Etap drugi regionalizacji sprowadzał się do ujęcia w planie narodowym propozycji zawartych w raportach regionów. Kompetencje organów regionów miały charakter jedynie opinio-

---

15 Ten ważny z punktu widzenia regionalizacji planowania etap charakteryzuje P. Viot: *Problemy regionalne w planowaniu długookresowym we Francji*, „Ekonomista" 1973, nr 4.

dawczy, a procedurę planowania cechowała centralizacja dopuszczająca pewną dekoncentrację w sferze konsultacji założeń planu.

Głoszona — szczególnie początkowo — indykatywność planów przesądzała o braku możliwości użycia bezpośrednich sankcji przy ich realizacji, ale dopuszczała stosowanie tzw. środków egzekwujących (*moyens d'exécution*) w sektorze publicznym, a także w sektorze prywatnym. Istota środków egzekwujących tkwiła w odpowiednim kształtowaniu instrumentów typu finansowego i kredytowego.[16] W przypadku wspólnot terytorialnych polityka subwencji była zasadniczym środkiem egzekwującym plan narodowy. Państwo subwencjonowało i kredytowało tylko te przedsięwzięcia inwestycyjne gmin i departamentów, które były zbieżne z ustaleniami planu narodowego. Środki te, co warto zauważyć, wypracowane przez praktykę, a nie wynikające z obowiązujących przepisów, odnosiły pożądane skutki i były typowym oddziaływaniem państwa „przez sakiewkę". Z początkiem lat siedemdziesiątych zrodziła się inna forma wykonania planu — umowy planowe (*contrats de plan*).

IX Plan narodowy, uchwalony na lata 1984—1988, jest realizowany w ramach nowego, zreformowanego systemu planowania, wprowadzonego przez ustawę z 29 VII 1982 r. Według art. 1 ustawy, plan narodowy określa opcje strategicznego i średniookresowego rozwoju narodu w dziedzinie gospodarczej, społecznej i kulturalnej w zakresie celów i środków ich realizacji. W toku dyskusji nad ustawą nastąpiło podniesienie rangi planowania poprzez stwierdzanie przynależności zagadnień planowania do tzw. „materii ustawowej". Formalnemu wzmocnieniu planowania towarzyszyła przebudowa systemu planowania, polegająca między innymi na wzmocnieniu planistycznych funkcji regionów. W ten sposób obie reformy — decentralizacyjna i planowania — uzupełniały się i łącznie wyznaczyły nowe usytuowanie regionów.

Zmiana systemu planowania, sprowadzająca się do wprowadzenia elementów decentralizacji przy opracowaniu i wykonaniu planów w drodze ich regionalizacji stanowiła zasadniczy instrument polityki gospodarczej, społecznej i kulturalnej prowadzonej przez rząd socjalistów. Znamienny był fakt, iż VIII Plan narodowy, uchwalony na lata 1981—1985, w związku ze zmianą rządu nie doczekał się realizacji. Jednym z pierwszych posunięć rządu lewicowego było uchwalenie w jego miejsce tzw. planu tymczasowego (*plan intérimaire*) na okres obejmujący lata 1982—1983, który zapowiadał przekształcenia w metodach planowania sformalizowanych następnie przez ustawę z 29 VII 1982 r. o reformie planowania i praktycznie wdrożonych przez ustawę o IX Planie narodowym.

Analiza ustawy lipcowej upoważnia do sformułowania ogólnego wnio-

[16] L a u b a d è r e: *op. cit.*, ss. 355—356.

sku o związku zachodzącym między nowymi metodami planowania a rolą regionów stanowiących kluczowe ogniwo całego systemu, już nie tylko przekaźników informacji i opinii, lecz szczebli współuczestniczących w działalności planistycznej państwa. Dokonując charakteryzacji ustawy o planowaniu formułuje się trzy zasady, na których bazuje zmodernizowany system planowania. Obok decentralizacji, są nimi: narodowy charakter planowania oraz efektywność.[17] Zasada decentralizacji skierowana jest na demokratyzację procesu wypracowania planu narodowego, czyli uczestnictwo partnerów gospodarczych państwa — głównie regionów, nie tylko w postaci dotychczasowej konsultacji, aczkolwiek ustawa nie traci z pola widzenia i tej formy partycypacji, wzbogacając ją i nadając jej zinstytucjonalizowany wyraz w powołaniu Narodowej Komisji Planowania (*Commission Nationale de Planification*). Ten centralny organ opiniodawczy powołany jest każdorazowo na okres obowiązywania kolejnego planu narodowego. Kieruje nim minister planu. W jego skład wchodzą przedstawiciele organizacji pracowników, pracodawców, banków, spółdzielczości, poszczególnych dziedzin gospodarki, organizacji społecznych, eksperci. Najważniejszą jednakże grupę w Komisji stanowią przedstawiciele regionów, bowiem ich głos, ze względu na decentralizację planowania, jest najbardziej autorytatywny. Należy przyjąć, że Narodowa Komisja Planowania zastąpiła Komitet Regionalizacji Planu z tą różnicą, iż po pierwsze, jest to organ pozbawiony prawa kierowania bezpośrednich wytycznych na szczebel regionalny, po drugie, jego skład jest w większym stopniu reprezentatywny, wreszcie po trzecie — Komisję powołuje się na okres odpowiadający obowiązywaniu planu, co podkreśla jej instytucjonalny związek z konkretnym planem. Narodowa Komisja Planowania uczestniczy w kilku etapach opracowywania planu i mimo funkcji doradczej, jaką sprawuje, nie ma charakteru fasadowego, o czym przekonują przyznane jej przez ustawę o reformie planowania uprawnienia. Co najmniej na 18 miesięcy przed wejściem w życie planu narodowego rząd ma obowiązek przedstawić Komisji dokument opracowany po konsultacji z regionami o ogólnych założeniach planu. Równocześnie dokument, o którym mowa, jest przesyłany, tytułem informacji, wszystkim regionom. Co najmniej na 1 rok przed wejściem w życie planu narodowego Komisja przesyła rządowi raport opracowany na podstawie powyższego dokumentu. W oparciu o raport Komisji rząd przygotowuje pierwszy projekt ustawy o planie narodowym. Po zaopiniowaniu pisemnego projektu przez Komisję i informacjach regionów, rząd opracowuje projekt drugiej ustawy o planie i przesyła ją parlamentowi na jego drugą sesję zwyczajną w roku wejścia planu w życie.

[17] H. Gronkiewicz-Waltz: *Prawne aspekty reformy planowania gospodarczego we Francji*, „Organizacja—Metody—Technika" 1985, nr 6, s. 36.

Przedstawiony tryb przygotowania projektów ustaw o planie narodowym, projektów — bowiem ustawa o reformie planowania wyraźnie oddziela od siebie dwie fazy i mówi o dwóch ustawach o planie — wskazuje na znaczenie opinii Komisji i w praktyce ich wiążącą moc. Fakt powołania Narodowej Komisji Planowania jest jednym z przejawów nadania planom, zgodnie z ich nazwą, charakteru narodowego. „Termin «narodowy», zdaniem przedstawicieli doktryny francuskiej, nie powinien być rozumiany jako zakres planu (obejmujący całość gospodarki), lecz powinien odpowiadać na pytanie, kto go opracowuje i kogo on obowiązuje. W ostatnich latach plan narodowy był planem organów administracji państwowej zarówno na treść, jak i na sposób opracowywania. Dotyczył on głównie zadań organów państwowych. Ograniczono również rolę konsultacji społecznej, opierając się głównie na ustaleniach podejmowanych przez organy wewnętrzne rządu czy też inne organy administracji. W związku z tym ambicją autorów projektu reformy było stworzenie takiego planowania, które dotyczyłoby jak najszerszego kręgu podmiotów tzn. organów społecznych, przedsiębiorstw, organów terenowych i naczelnych [...] Ta «renacjonalizacja» planowania ma przejawić się m. in. w procesie opracowywania i wykonania planu." [18]

Nadanie planom cech narodowych łączy się z wolą zwiększenia ich skuteczności, czyli zmniejszenia elementów indykatywności na rzecz swoistej dyrektywności. Cel ten ma być osiągnięty także poprzez wymóg uchwalenia dwóch ustaw o planie narodowym — pierwszej, wyznaczającej cele planu, oraz drugiej, określającej środki realizacji zadań planu narodowego.[19] Wzrost dyrektywności IX Planu przejawia się właśnie w drugiej ustawie o planie, która — jak zwraca się uwagę — operuje w większym stopniu środkami przymusu niż plany dotychczasowe. Wynika to wprost z ustawy o planowaniu z r. 1982. Artykuł 4 ustawy, określając drugą ustawę o planie, wskazuje, że ustala ona „środki prawne, finansowe oraz administracyjne dla realizacji pierwszej ustawy o planie". Dopuszcza tym samym możliwości użycia działań administracyjnych, aczkolwiek podstawowym środkiem wykonania planów narodowych są umowy planowe (*contrats de plan*).

[18] *Ibid.*, ss. 56—57. Zob. również uwagi o narodowym charakterze planu A. Ryszkiewicz: *Planowanie zdecentralizowane we Francji*, „Gospodarka Planowa" 1984, nr 9, s. 399.

[19] Polskie rozwiązania przewidują wyodrębnienie w narodowym planie społeczno-gospodarczym czterech części dotyczących: 1) podstawowych uwarunkowań rozwoju gospodarczego oraz założeń polityki społecznej o charakterze ogólnonarodowym; 2) ustaleń planu; 3) środków realizacji polityki społeczno-gospodarczej oraz 4) informacji dla organów terenowych, przedsiębiorstw i innych jednostek gospodarki narodowej — art. 10 ust. 2 ustawy z 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym (Dz. U. nr 7, poz. 51).

Środki cywilnoprawne w postaci umów planowych pozostają w nowym systemie planowania podstawową procedurą służącą wykonaniu planu narodowego. Stronami umów planowych są: państwo jako podmiot planu narodowego oraz wykonawcy planu, spośród których regiony stanowią grupę najbardziej znaczącą, a także regiony występujące jako podmioty planów regionalnych i inne jednostki, np. gminy, departamenty, przedsiębiorstwa państwowe i prywatne. Ustawa przewiduje zatem dwa rodzaje umów planowych, odróżniając umowy, których stroną jest państwo, od tych, które zawierają regiony z innymi podmiotami niż państwo (*contrats régionaux de plan*). Rozróżnienie dwóch typów umów planowych koreluje z umocnieniem regionów tworzących aktualnie szczebel w procesie planowania, a nie jedynie — używając sformułowania G. Vedela — „przekaźnik" (*relais*) decyzji planistycznych, podejmowanych przez władzę centralną. Umowy planowe tworzą klasyczny węzeł obligacyjny między stronami i są wiążące do określonego w nich terminu. Zazwyczaj okres wykonania umów pokrywa się w czasie z obowiązywaniem planu narodowego. W rezultacie umowy planowe nie mogą być rozwiązywane przez partnerów przed upływem oznaczonego terminu.

Przyznanie instrumentom cywilnoprawnym zasadniczej roli w wykonaniu planów należy łączyć z zasadą efektywności, w myśl której elastyczność przyjętych, a będących wynikiem decentralizacji, rozwiązań musi być pogodzona ze skutecznością planowania. Efektywność *contrats de plan* zapewniać ma procedura zawierania umów, składająca się z dwóch części. Zasadnicza umowa planowa określa zadania i uzgodnione między partnerami działania, zmierzające do ich wykonania. Jej naturalnym dopełnieniem są umowy szczegółowe, zawierające postanowienia co do środków zapewniających realizację umowy zasadniczej. Procedura kontraktów planowych przypomina konstrukcję planowania narodowego opierającego się na dwóch ustawach: wytyczającej zadania (tzw. pierwszej ustawie o planie) oraz ustawie formułującej środki realizacji (tzw. drugiej ustawie o planie). Wydaje się, że podobieństwo między nimi wykracza poza dwuetapowość procesu ustawodawczego. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku, wyodrębniona artykulacja środków realizacji planów i umów planowych daje sposobność wprowadzenia mechanizmów, np. o charakterze fiskalnym, pozwalających państwu oddziaływać na wykonawców z pozycji partnera silniejszego, mogącego w znacznym stopniu narzucać swą wolę.

Dotychczasowe rozważania pozwalają na częściowe skonkludowanie udziału regionów w zreformowanym systemie zdecentralizowanego planowania. Przejawia się on w następujących formach: 1) udziale w pracach Narodowej Komisji Planowania; 2) składaniu informacji i programie własnego rozwoju na etapie przygotowania projektu planu narodowego

przez rząd; 3) zawierania przez region umów planowych z państwem, a także z innymi partnerami.

Regiony są również podmiotami planowania. Każdy region posiada własny plan, uchwalany przez radę regionalną. Artykuł 14 ustawy o reformie planowania stanowi, że plan regionu określa średniookresowe cele rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego regionu w okresie obowiązywania planu narodowego i uwzględnia programy jego wykonania stosowane przez państwo, inne regiony, departamenty, gminy, przedsiębiorstwa prywatne oraz inne osoby prawne.[20] Treść planu regionalnego odpowiada zatem kompetencjom regionu i dotyczy rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego oraz treści planu narodowego, wynikającej z art. 1 cytowanej ustawy, w świetle którego plan narodowy określa opcje strategicznego i średniookresowego rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego narodu. Plany regionalne są tym samym formalnie integralną częścią pięcioletnich planów narodowych pod węględem treści, czasu obowiązywania, a także powiązań z planem centralnym. Spójność planów regionów z planem narodowym i decentralizacją planowania ma zapewnić „kontraktualizacja", która mimo fakultatywnego charakteru stała się powszechnym instrumentem służącym koherencji treści planów centralnych i regionalnych oraz ich wykonania.[21]

W procesie planowania region spełnia podwójną rolę. Jako partner państwa uczestniczy w pracach przygotowawczych oraz realizacji planu narodowego. Równocześnie pozostaje zdecentralizowanym podmiotem planowania terytorialnego, oddziałującym w systemie planowania na pozostałe wspólnoty terytorialne — departamenty i gminy. W ramach tego systemu szczebel regionalny stanowi płaszczyznę uzgodnień i konsultacji

---

[20] *„Le plan de la région détermine les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de la région pour la période d'application du plan de la nation. Il prévoit les programmes d'exécution mis en oeuvre par l'État, d'autres régions, les départements ou les communes, les entreprises publiques ou privées ou toute autre personne morale."*

[21] Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że w naszym systemie planowania społeczno-gospodarczego umowy zawierane przez organy administracji państwowej bądź przez wyznaczone przez nie jednostki gospodarki uspołecznionej oraz umowy zawierane między przedsiębiorstwami i innymi organizacjami gospodarczymi są — obok: 1) stosowania narzędzi ekonomicznych przez organy administracji państwowej i banki na podstawie uprawnień ustawowych; 2) wzajemnej wymiany informacji w toku opracowywania planów oraz 3) możliwości nakładania na przedsiębiorstwa państwowe obowiązków wykonywania zadań, zgodnie z przepisami ustawy z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz. U. nr 24, poz. 122) — jednym z podstawowych środków zapewniających kierunkową zbieżność działania jednostek gospodarczych z celami określonymi w planach centralnych i terytorialnych — art. 6 ustawy z 26 II 1982 r. o planowaniu społeczno-gospodarczym — Dz. U. nr 7, poz. 51.

jednostek terytorialnych, przede wszystkim poprzez obligatoryjne opinie komitetu gospodarczo-społecznego. Względna samodzielność w wykonaniu planu regionalnego wynika między innymi z fakultatywności zawierania umów planowych. Plan regionu może przewidywać jedynie własne, ustalone przez radę regionalną, programy wykonawcze lub też może zawierać programy wykonania zadań planowych, będące rezultatem umów planowych, w których partnerem regionu jest państwo. W ostatnim przypadku plan regionu musi być definitywnie przyjęty przez radę regionalną najpóźniej w terminie 3 miesięcy od daty promulgacji drugiej ustawy o planie narodowym. Plany regionalne, uwzględniające umowy planowe z państwem, są przesyłane ministrowi Planu, który składa Narodowej Komisji Planowania informacje i przedkłada je rządowi w celu oceny ich zgodności z planem narodowym. Jednak dokonywana przez rząd ocena nie daje żadnych uprawnień typu nadzorczego, bowiem w przypadku stwierdzenia niezgodności między obu planami bądź między planami poszczególnych regionów rząd odmawia jedynie podpisania z regionem umowy planowej i nie stosuje środków o charakterze władczym. W praktyce zawarcie umowy planowej między państwem a regionem leży w obopólnym interesie — państwa, któremu umożliwia pośredni wpływ na kształt planu regionu, oraz regionu, który uzyskuje ze strony państwa preferencje związane z realizacją umów planowych.

Wady i zalety wprowadzonego w życie systemu planowania zweryfikuje praktyka. Dopiero realizacja planu narodowego pod rządami nowych unormowań w zakresie planowania i zmian w strukturze administracji terytorialnej wykaże skuteczność przyjętych instytucji. Niewątpliwym problemem, podnoszonym często w literaturze przedmiotu, jest spójność zdecentralizowanego systemu planowania. Pierwsze plany ustanawiane po drugiej wojnie światowej wykazywały tę cechę, bowiem działalność gospodarcza w okresie powojennym była w dużym stopniu reglamentowana przez państwo. Plany spełniały funkcję podstawowego instrumentu interwencjonizmu gospodarczego, a w niektórych dziedzinach, warunkujących rekonstrukcję potencjału ekonomicznego, były narzędziem dominującym. W latach sześćdziesiątych spójność i efektywność planowania uległa zachwianiu na skutek unormowania sytuacji gospodarczej i przywrócenia właściwego funkcjonowania mechanizmów rządzących ekonomiką kapitalistyczną.[22] Symptomy kryzysu gospodarczego (spadek tempa wzrostu, inflacja, wzrost bezrobocia) na przełomie lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych okazały się impulsem do powiązania ściśle ze

[22] Por. J. C. Bouzely: *La réforme de la planification et les collectivités locales*, „La Revue Administrative" 1982, nr 208, ss 423—424.

sobą reform w aspekcie planowania i zarządzania lokalnego, opartych na decentralizacji. Syntetyczna retrospekcja potwierdza przytoczoną wyżej tezę o determinowaniu planowania w warunkach gospodarki kapitalistycznej przez sytuacje kryzysowe. W przypadku Francji wzrost rangi planu narodowego pozostaje także w związku ze wzmocnieniem sektora znacjonalizowanego.[23]

Aczkolwiek ustawa o reformie planowania, określając środki wykonania planów, wymienia również środki administracyjne, to jednak ich nie precyzuje. Wydaje się, że są one stosowane w układach organizacyjnej zależności w sferze gospodarki znacjonalizowanej, choć i tu zasadą są działania cywilnoprawne — umowy planowe. Kluczowy problem sprowadza się do zapewnienia spójności planów w ramach struktury zdecentralizowanej, w której szczególną pozycję zajmują regiony. Znaczna autonomia regionów w sprawach planowania może rodzić uzasadnione obawy o zapewnienie spójności planu centralnego z planami regionalnymi. Rozbudowane procedury wymiany informacji i opiniowania mogą okazać się w praktyce niewystarczające, podobnie jak sankcja przewidziana

---

[23] Badając powiązania między polityką regionalną a polityką społeczno-ekonomiczną państwa wyróżnia się trzy modele polityki regionalnej. Model interwencjonistyczny przyjęto w pierwszym okresie regionalizacji działalności gospodarczej i polegał on na akcyjności. Podejmowane działania służyły przede wszystkim wyrównaniu dysproporcji w rozwoju gospodarczym między regionami. Klasycznym przykładem w odniesieniu do Francji był (i jest) rozwój słabiej rozwiniętych regionów południowo-zachodnich oraz deglomeracja okręgu paryskiego, na jej konieczność wskazywał dobitnie w głośnej swego czasu pracy J. F. Gravier: *Paris et le désert français*, Paris 1947. Model zwany dualistycznym „[...] cechuje przygotowywanie działań polityki społeczno-ekonomicznej państwa już w sposób sztabowy, w specjalnie zorganizowanych instytucjach planowania, przy równoczesnym posługiwaniu się dwoma typami programów i planów: 1) dotyczących rozwoju całej gospodarki narodowej oraz jej działów i gałęzi; 2) odnoszących się do zagospodarowania przestrzennego kraju i jego regionów". Model ten, przyjęty we Francji, podlegał stopniowej ewolucji w kierunku modelu planowania zintegrowanego, polegającego „[....] na kompleksowym przygotowaniu i realizowaniu decyzji polityki społeczno-ekonomicznej w sprawie celów, środków i sposobów kształtowania rozwoju gospodarki w układzie według działów i gałęzi oraz według regionów kraju w ramach systemu planowania narodowego." Jak pisze B. Winiarski — „Przejście w krajach kapitalistycznych od doraźnych poczynań typu interwencjonistycznego do rozwiniętych i niejednokrotnie precyzujących pod względem technicznym metod planowania było w swoisty sposób wymuszone przez zagęszczanie się pola obejmowanego sferą integracji państwa." Struktury resortowe okazały się niewystarczające i następowało zespolenie celów polityki regionalnej z ogólną polityką społeczno-gospodarczą państwa" — *op. cit.*, ss. 139—146. Por. także U. Wich: *Gospodarka przestrzenna, Wybrane zagadnienia*, Lublin 1983, ss. 59—67. Przyjęty aktualnie we Francji system planowania spełnia przesłanki pozwalające umieścić je w modelu planowania zintegrowanego.

w art. 16 ustawy o reformie planowania.[24] Problem zapewnienia spójności planowania nie ogranicza się do relacji: plan narodowy — plany regionalne. Występuje on także w innym układzie powiązań w obrębie struktur lokalnych, a więc między regionami oraz między regionami a innymi wspólnotami terytorialnymi. Ocena zgodności planów na szczeblu regionalnym jest dokonywana przez rząd w trybie ustanowionym w art. 16 ustawy o reformie planowania. Stwierdzenie niezgodności planów regionalnych między sobą wywołuje te same skutki, które są następstwem ujemnej oceny zgodności planu regionu z planem narodowym.

Koordynowanie planowania między regionami trzeba rozpatrywać, jak się wydaje, w aspekcie współpracy określonej ustawą z 2 III 1982 r. Planowanie regionalne może być przedmiotem porozumień (*conventions*) zawieranych przez regiony w celu wykonywania przyznanych im kompetencji.[25] Warto poczynić uwagę, że ustawa nie nakłada na regiony obowiązku współdziałania, lecz ujmuje porozumienia jako formę fakultatywną. Natomiast stosunki zachodzące między regionami z wchodzącymi w ich skład wspólnotami terytorialnymi układają się w kontekście poszanowania przez regiony integralności, autonomii oraz kompetencji departamentów i gmin.[26] W konsekwencji ustawa nakłada na radę regionalną obowiązek prowadzenia konsultacji ze wspólnotami terytorialnymi przy opracowywaniu planu regionalnego[27], dodajmy — obok obligatoryjnego udziału w pracach planistycznych rady gospodarczo-społecznej, w której skład wchodzą również przedstawiciele departamentów i gmin regionu.

Ustawa z 7 I 1983 r. o podziale kompetencji między gminy, departamenty, regiony i państwo przyjęła zasadę, w myśl której przekazaniu wspólnotom nowych kompetencji, co dotyczy głównie regionów, odpowiada nie tylko wydzielenie służb publicznych, ale również środków rzeczowych i finansowych, przede wszystkim w postaci podatków. Przekazywanie kompetencji, podobnie jak wyposażanie wspólnot terytorialnych w środki materialne, następuje sukcesywnie. Do czasu osiągnięcia stanu docelowego wspólnoty terytorialne są wspomagane tzw. dotacją decentralizacyjną. Istnieje obawa, uzasadniona doświadczeniami dotychczasowymi, że bez kompleksowej reformy finansów lokalnych reforma decentralizacyjna nie będzie mogła spełnić wiązanych z nią oczekiwań. Nie jest

---

[24] Zasadę spójności planowania statuuje ustawa z 2 III 1982 r. w art. 67 § I: „Rada regionalna wypracowuje i realizuje plan regionalny, uwzględniając zasadnicze kierunki (*orientations*) planu narodowego."

[25] Art. 65 ustawy z 2 III 1982 r.

[26] Art. 59 ustawy z 2 III 1982 r.

[27] Art. 66 § II: „Rada regionalna prowadzi konsultacje ze wspólnotami terytorialnymi przy opracowywaniu planu."

przesadne twierdzenie o potrzebie przeprowadzenia reformy finansów lokalnych jako „priorytecie priorytetów".[28]

Z dotychczasowych rozważań w sposób jednoznaczny wynika zależność między pozycją prawną regionów a procesami decentralizacyjnymi w strukturze administracyjnej i gospodarce, a ściślej — w planowaniu. Związek ten znalazł formalny wyraz w fakcie, iż pozycja prawna regionów, ukształtowana przez ustawę z 5 VII 1972 r., została zmodyfikowana przez ustawy decentralizacyjne z r. 1982 i r. 1983, w których kwestia regionalizacji zajęła eksponowane, jeżeli nie kluczowe, miejsce. Zmiana statusu prawnego regionów, sprowadzająca się do przyznania im pozycji wspólnot terytorialnych, była możliwa dzięki kompleksowym przekształceniom struktury administracji terytorialnej, bowiem problem regionalizacji w wyniku wieloletniej ewolucji i poszukiwań stał się integralną częścią reformy administracyjnej, aktywnie przeprowadzanej przez rządy V Republiki.

Wydaje się, że nawet aktualny stan rzeczy, który pozwala przyjąć twierdzenie o wykrystalizowaniu w jakimś stopniu pozycji regionów, nie pozwala wypowiedzieć poglądu o stabilności przyjętych rozwiązań. Jedno wszakże pozostaje poza wszelką dyskusją. Reforma zarządzania lokalnego wprowadzona i kontynuowana w latach osiemdziesiątych jest najbardziej radykalna ze wszystkich dokonywanych reform od czasów przyjęcia dualistycznego modelu administracji na początku ubiegłego wieku i definitywnie ukształtowanego przez ustawy z: 10 VIII 1871 r. o radach generalnych i 5 IV 1884 r. o organizacji municypalnej (tzw. *Code des Communes*). Wyposażenie regionów w rady regionalne, pochodzące z wyborów powszechnych i bezpośrednich, utworzone w regionach własnych organów wykonawczych, przyjęcie w odniesieniu do wszystkich wspólnot terytorialnych jednakowych zasad nadzoru wykonywanego *a posteriori*, zorganizowanie w regionach własnych służb technicznych — to zasadnicze elementy wyznaczające nową pozycję prawną regionów, zbliżoną w istocie do „klasycznych" wspólnot terytorialnych — gmin i departamentów. Podkreślmy — pozycję zbliżoną, ale nie identyczną. Różnica polega na utrzymaniu wprowadzonej przez ustawę z r. 1972 formuły kompetencyjnej, wprawdzie rozszerzonej ustawą z 2 III 1982 r., lecz sprowadzającej się do rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego regionu. Wyróżnia to regiony spośród pozostałych wspólnot terytorialnych, których kompetencje mają charakter generalny, bowiem nie wynikają

[28] Cytowanego sformułowania używa B. Toulemonde: *La réforme des collectivités locales en France*, Paris 1981, ss. 26—27. Zob. szerzej na ten temat — E. Ruśkowski: *Problemy decentralizacji finansowej we Francji*, „Problemy Rad Narodowych" 1984, nr 59.

z enumeratywnego wyliczenia. W konsekwencji utrzymano wyspecjalizowany charakter regionów, nawiązując do projektu reformy z r. 1972.[29] Nieprzypadkowo kompetencje regionów są zbieżne z przyjętym w art. 1 ustawy o reformie planowania określeniem planu narodowego, wyznaczającego — używając słów ustawy — cele „rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego narodu". Zbieżność sformułowań pokrywa się z realnymi treściami.

Regiony w zinstytucjonalizowanej formie zrodziły się jako jednostki planowania i w zasadzie takimi pozostały. Zwróćmy uwagę na fakt powiązania reformy administracyjnej, rozpoczętej w r. 1982, z wprowadzeniem w tymże roku zdecentralizowanego systemu planowania narodowego. Decentralizacja (regionalizacja) planowania wymagała uczynienia z regionów jednostek zdecentralizowanych, zarządzanych przez reprezentatywny — bo pochodzący, podobnie jak w przypadku gmin i departamentów, z wyborów bezpośrednich i powszechnych — organ. Spełnienie tej konstytucyjnej przesłanki pozwoliło na formalne potwierdzenie decentralizacji szczebla regionalnego poprzez przyznanie regionom pozycji wspólnot terytorialnych niż uniformizację nadzoru nad gminami, departamentami, a także regionami. Status terytorialnych zakładów publicznych, nadany regionom przez ustawę z 5 VII 1972 r., czynił z nich wprawdzie jednostki mieszczące się w myśl doktryny prawa administracyjnego w kategorii podmiotów zdecentralizowanych, ale jakby ułomnych w zestawieniu z pozycją wspólnot lokalnych (gmin, departamentów) i usytuowanych pod względem samodzielności między zdecentralizowanymi gminami i departamentami a scentralizowanymi okręgami administracji państwa.

---

[29] Rosselot (*op. cit.*, s. 373) wyraźnie stwierdza, że region jest wspólnotą terytorialną o kompetencjach wyspecjalizowanych, określonych w art. 59 ustawy z 2 III 1982 r. wzorowaną na koncepcji przyjętej w projekcie z r. 1969. Jego zdaniem, charakteru wspólnoty o kompetencjach wyspecjalizowanych nie posiadają gminy i departamenty. Inny pogląd przyjmuje J. Chapuisat, który w oparciu o postanowienia ustawy z 7 I 1983 r. formułuje zasadę rozgraniczenia kompetencji poszczególnych wspólnot terytorialnych, oznaczającą, że wszystkie wspólnoty terytorialne nie mają innych kompetencji o charakterze lokalnym poza przyznanymi przez tę ustawę. Zasadę tę uzupełnia zasada kompetencji zblokowanych, wynikająca z postanowienia ustawy, w myśl którego wspólnotom przyznaje się również ogólnie określone grupy kompetencji — J. Chapuisat: *La répartition des compétences*, „Actualité Juridique. Droit Administrative" 1983, nr 2, s. 83 i n. Wydaje się, że druga zasada odnosi się do gmin i departamentów, co w praktyce utrzymuje ich pozycję jako wspólnot terytorialnych o kompetencjach generalnych. Ustawa z 7 I 1983 r i precyzująca jej postanowienia ustawa nr 83—633 z 22 VII 1983 r. (JO 23 VII 1983), dokonując podziału kompetencji między państwo i wspólnoty terytorialne, nie zmienia dotychczasowej pozycji prawnej gmin i departamentów.

Zaliczenie regionów do kręgu wspólnot terytorialnych, poza ich aktualnym wzmocnieniem, stwarza możliwości do dalszej ewolucji regionalizacji poprzez rozszerzanie kompetencji. Nie można jednakże wykluczyć zmian polegających na ograniczaniu koncesji przyznanych regionom w r. 1982. Krytyczne poglądy na celowość przekształceń szczebla regionalnego wypowiadano przed uchwaleniem ustaw decentralizacyjnych [30], a niektóre rozwiązania, wprowadzone w trakcie realizacji reformy, zdają się pośrednio te przypuszczenia potwierdzać. Wkrótce po uchwaleniu ustawy z 2 III 1982 r., zmieniającej zasadniczo kompetencje prefektów, nastąpiło wzmocnienie kompetencji reprezentantów państwa w regionie — komisarzy republiki w regionie (nomenklaturę tę wprowadza dekret z 10 V 1982 r.).[31]

Na mocy dekretu dokonano dekoncentracji i wzmocnienia uprawnień reprezentantów państwa w regionach wobec służb państwowych. Swoiste *capitis diminutio* funkcji prefekta, dokonane przez ustawę z 2 III 1982 r., jakby zrekompensowano wzrostem roli tego organu w zakresie spraw państwowych w regionie. „Planowanie jest wkomponowane w całokształt systemu politycznego, gospodarczego, administracyjnego i prawnego danego kraju — pisze J. Łętowski — jako instrument w rękach władzy; zmienia się łącznie z tym systemem, a nie osobno." [32] Trudno odmówić słuszności temu twierdzeniu, wskazującemu na wtórność planowania. W interesującym nas bezpośrednio przypadku można, i należy, je uzupełnić. Skoro przyjęliśmy, że system planowania jest podstawowym czynnikiem kształtującym pozycję regionu w organizacji administracyjnej państwa, to w konsekwencji powinniśmy założyć większą dynamikę zmian w ustroju prawnym regionów niż w ustroju klasycznych jednostek terytorialnych. Nie mogą być zatem dla nas całkowitym zaskoczeniem już przeprowadzone korektury w modelowych rozwiązaniach dotyczących regionów z lat 1982—1983, a ewentualne przekształcenia w układzie sił

---

[30] Por. np. M. Doublet, J. E. Vié: *Deux points de vue sur les projets de décentralisation et de régionalisation*, „La Revue Administrative" 1981, nr 203, ss. 459—464. Autorzy występują jako przeciwnicy likwidacji urzędów prefektów a zarazem decentralizacji i regionalizacji. Wyrażone poglądy wynikają z zapatrywań politycznych autorów, reprezentujących „linię jakobińską", i stanowią przestrogę przed osłabianiem — ich zdaniem — i tak już niezbyt silnego państwa.

[31] Dokonano tego na mocy dekretu nr 82—390 z 10 V 1982 r. — *relatif aux pouvoirs des commissaires de la République de la région, à l'action des services et organismes publics de l'État en matière d'investissement public* — JO 11 V 1982. Postanowienia dekretu omawia J. C. Bouzely: *Le malaise du corps préfectoral*, „La Revue Administrative" 1982, nr 210, ss. 655—657. Por. także: J. F. Auby: *Le commissaire de la République*, Paris 1983.

[32] J. Łętowski: *Miejsce i funkcje planowania w działalności administracji*, „Studia Prawnicze" 1983, nr 1, s. 26.

politycznych — jak wskazują doświadczenia dotychczasowe — należy łączyć w przyszłości z reformą na szczeblu regionalnym.

Regionalizacja w V Republice stanowi zjawisko *par excellence* polityczne, jako znaczący element w strukturze gospodarczej, administracyjnej, a więc i politycznej, państwa. Regionalizacja jest rezultatem decentralizacji, która poprzez swój konstytucyjny wymiar pozostaje kategorią polityczną. Reforma lat osiemdziesiątych potwierdza tę tezę. Aktualną pozycję regionów implikują procesy decentralizacyjne wynikające z założeń programu politycznego socjalistów, przedstawionego jako alternatywa wobec centralistycznych, jakobińskich zapatrywań politycznych ugrupowań prawicy. Mimo podkreślanej doniosłości, przeprowadzana reforma administracyjna nie jest wolna od kompromisów mających podłoże polityczne. Ich wyrazem są konkretne instytucje, które wynikają z prawa pozytywnego, określającego wzrost deklarowanej samodzielności regionów — nowych wspólnot terytorialnych.

РЕЗЮМЕ

Принятые в 1982 и 1983 гг. во Франции законы наделили регионы правами территориальных общин (*collectivités territoriales*), близких по своему правовому положению гминам и департаментам. Проведенная в 1982 г. реформа планирования признает новое правовое положение регионов, преобразуя их в важное звено системы народно-хозяйственного планирования. Проанализированы компетенции регионов в хозяйственной области, главным образом, в планировании. Автор старается обнаружить связь реформы децентрализации администрации с реформой планирования, причем высказывает убеждение о интегральности обеих реформ. По мнению исследователей, проведенная реформа регионов вытекает из экономических предпосылок, хотя не следует забывать и существенных политических обусловленностей.

ZUSAMMENFASSUNG

Die Gesetze von 1982 und 1983 gaben den Regionen in Frankreich die Stellung der *collectivités territoriales*, die sich in ihrem Wesen an die Rechtslage der Gemeinden und Departements näherten. Die 1982 eingeführte Planungsreform respektiert die neue Rechtsstellung der Regionen und bildet aus ihnen ein wichtiges Element im System der Staatsplanung. In der vorliegenden Arbeit werden die Kompetenzen der Regionen in der Wirtschaft und besonders in der Planung eingehend besprochen und analysiert. Der Autor versucht, die Verbindungen zwischen der Dezentralisierungsreform in der Verwaltung und der Planungsreform nachzuweisen. Es wird die Behauptung über die Integrität der beiden Reformen formuliert. Die durchgefürte Reform der Regionalstufe hat, nach der Meinung des Autors, ihre Quelle in den ökonomischen Voraussetzungen. Man muß dabei auch die wesentlichen politischen Bedingungen beachten.